



STORTINGET

Innst. 375 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Dokument 8:206 S (2017–2018)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Representantforslag frå stortingsrepresentantane Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik, Sandra Borch, Ole André Myhrvold, Liv Signe Navarsete og Siv Mossleth om å sikra fortrinnsretten for hamnearbeidarane

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram forslag til endringar i lov eller forskrift for å realisera hamnearbeidarar sin fortrinnsrett gjennom ILO-konvensjon 137.»

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 12. april 2018 om statsrådets vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 30. april 2018 følger vedlagt.

Som ledd i komiteens behandling ble det 7. mai 2018 avholdt høring. Følgende deltok på høringen:

- Landsorganisasjonen i Norge.
- Norsk Transportarbeiderforbund.
- NHO.
- NHO Logistikk og Transport.
- Kystrederiene.
- Norges Rederiforbund.
- Kvale Advokatfirma DA.
- Bedriftsforbundet.
- Advokatforeningen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Arild Grande, Eigil Knutsen og Hadia Tajik, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar og lederen Erlend Wiborg, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Venstre, Terje Breivik, viser til Representantforslag 206 S (2017–2018) fra representanter fra Senterpartiet om å be regjeringen sikre havnearbeidernes fortrinnsrett gjennom lov eller forskrift i tråd med ILO-konvensjon 137, og til statsrådets svar til komiteen, der hun viser til formålet med konvensjonen, som ble vedtatt i 1973 og ratifisert av Norge i 1974. Konvensjonens hovedformål var å sikre havnearbeiderne, som frem til da stort sett hadde vært «løsarbeidere», fast stilling og stabil inntekt i en situasjon der nye losse- og lasteteknikker og økende grad av mekanisering og automatisering avløste mange av de tradisjonelle manuelle arbeidsoperasjonene og reduserte behovet for havnearbeidere.

Komiteen viser til konvensjonens artikkel 1, som sier at konvensjonen gjelder arbeidere som til vanlig er disponible for arbeid som havnearbeidere og har dette arbeidet som viktigste inntektsgrunnlag, men overlater til det enkelte land å definere begrepene havnearbeider og havnearbeid, enten gjennom lov eller praksis. I henhold til artikkel 2 skal havnearbeiderne sikres fast eller regelmessig sysselsetting så langt det er mulig, mens det i artikkel 3 slås fast at det skal opprettes og løpende ajourføres registre over alle kategorier havnearbeidere. Måten dette skal gjøres på, overlates til det enkelte land

å bestemme gjennom lov eller praksis. Disse havnearbeiderne har, etter artikkel 3 i konvensjonen, fortrinnsrett til havnearbeid. Havnearbeiderne plikter på sin side å være disponible for slikt arbeid. Artikkel 7 pålegger landene å iverksette bestemmelsene i konvensjonen gjennom lov eller forskrift, unntatt dersom konvensjonens bestemmelser er gjennomført på annen måte – gjennom tariffavtaler, voldgiftskjennelser eller gjennom nasjonal praksis.

Komiteen viser til at man fra norsk side valgte å gjennomføre bestemmelsene i ILO-konvensjon 137 ved å la arbeidet i norske havner reguleres gjennom to tariffavtaler mellom Norsk Transportarbeiderforbund og NHO Logistikk og Transport – Rammeavtalen og Sør- og Nord-Norgeavtalen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at dette skjedde etter anbefaling fra Norsk Arbeidsgiverforening og Landsorganisasjonen i Norge, der begge parter viste til at konvensjonsteksten for lengst var akseptert av partene i arbeidslivet og nedfelt i bestående avtaleforhold.

Komiteen viser til at avtalene regulerte hvem som kunne utføre losse- og lastearbeid. Fortrinnsretten for registrerte havnearbeidere var formulert i Rammeavtalen. Det ble opprettet administrasjonskontorer for losse- og lastearbeidere i de enkelte havnene. I de største havnene var havnearbeiderne ansatt ved kontoret. Avtalen inneholdt ingen definisjon av havnearbeidere, men i praksis var det ansatte ved administrasjonskontorene som ble regnet som å være omfattet av definisjonen og dermed også av konvensjonen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser også til konvensjonens artikkel 5, som sier at utvikling og effektivisering av havnene skal skje gjennom et trepartssamarbeid mellom ansatte, arbeidsgivere og myndigheter. Disse medlemmer viser i tillegg til ILO-konvensjon 152 om helse, miljø og sikkerhet i havnene, som forutsetter en avklart definisjon av havnearbeidere, på samme måte som i ILO-konvensjon 137.

Disse medlemmer viser videre til den såkalte Holship-dommen i Høyesterett den 16. desember 2016. Saken gjaldt lovligheten av en varslet boikott fra Norsk Transportarbeiderforbund overfor Holship Norge AS i Drammen havn. Transportarbeiderforbundet hadde varslet boikott for å få gjennomført et krav om tariffavtale for losse- og lastearbeiderne, i form av en direkteavtale basert på Rammeavtalen med NHO, siden Holship AS ikke var medlem av NHO, men av Bedriftsforbundet. Høyesterett konkluderte med at den varslede boikotten var i strid med EØS-reglene, fordi fortrinnsretten favori-

serte administrasjonskontorets ansatte til fortrenghet for andre arbeidstakere og begrenset andre aktørers tilgang til markedet. Rammeavtalen ble sett som et hinder for markedsadgang og dermed i strid med EØS-avtalens etableringsregler. Høyesterett la også vekt på at den varslede boikotten skilte seg fra kollektive aksjoner som har til formål å tvinge en arbeidsgiver til å forbedre egne arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår eller forhindre en arbeidsgiver i å si opp egne ansatte, fordi kravet gjaldt ansatte i et annet selskap.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Høyesterett slik fulgte EFTA-domstolen, som har som formål å sikre mest mulig ensartet tolkning av EU-rett i EU og EØS-området uten å gjøre norske domstoler direkte underlagt EU-domstolen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det forut for dommen i Høyesterett hadde vært en rekke konflikter og rettstviser i flere havner knyttet både til fortrinnsretten og unntakene fra den. Blant annet har det vært en rekke konflikter knyttet til om unntaket skulle gjelde i havner med såkalt «eksklusiv råderett» for ett firma til et definert areal innenfor havnas område.

Disse medlemmer viser til Dokument nr. 15:1601 (2017–2018) med spørsmål til arbeids- og sosialministeren med henvisning til tariffoppgjøret i 2016. I oppjøret var det enighet om at partene, i samarbeid med departementet, skulle rette en felles henvendelse til ILO for å avklare spørsmålet om det var forenlig med ILO-konvensjon 137 å gjøre unntak fra fortrinnsretten for havnearbeidere i havneområder med «eksklusiv råderett». I nevnte dokument blir statsråden bedt om å svare på når slik henvendelse ble sendt, når svar forelå, og med hvilket innhold.

Disse medlemmer viser til statsrådets svar på det skriftlige spørsmålet, datert 28. mai 2018, der det opplyses at departementet i november 2016 mottok en felles henvendelse fra partene, hvor de anmodet om at det ble iverksatt et arbeid opp mot ILO for å avklare om ILO-137 er korrekt implementert i Norge, og at siste rapport fra norske myndigheter til ILO ble utarbeidet i 2017. Rapporten er til behandling i ILOs ekspertkomité. Forholdet mellom fortrinnsrett og «eksklusiv råderett» er ikke eksplisitt nevnt i statsrådets svar, men det vises til at innspill fra partene er formidlet i rapporten.

Komiteen viser til at pågående aksjoner i ulike havner ble avsluttet etter Høyesteretts dom i Holship-saken og at Rammeavtalen og flere andre overenskomster for arbeid i havnene ble erstattet av en ny overenskomst i september 2017. De tidligere avtalene utløp 1. april 2018.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at den nye Havne- og terminaloverenskomsten gjelder både for havneterminaloperatører og laste- og lossekontorenes egne ansatte og i offentlige og private havner, men omhandler ikke lenger fortrinnsretten eller ILO-konvensjon 137 direkte.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, mener det er viktig å sikre gode, trygge og forutsigbare lønns- og arbeidsvilkår, også for havnearbeiderne. Flertallet mener arbeidsmiljøloven, trepartssamarbeidet og tariffoppgjørene er fornuftige virkemidler for å ivareta disse hensynene.

Flertallet viser til plenumsdommen avsagt i Høyesterett den 16. desember 2016, i saken Holship Norge AS, Bedriftsforbundet og NHO mot Norsk Transportarbeiderforbund og LO (Holship-dommen). Saken gjaldt lovligheten av boikott for å fremtvinge inngåelsen av en tariffavtale med bestemmelser om fortrinnsrett. Høyesterett behandlet i denne saken også spørsmål knyttet til gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 137.

Flertallet viser til Høyesteretts avklaringer av to spørsmål med betydning for representantforslaget. For det første var Høyesteretts oppfatning at ILO-konvensjon nr. 137s regler kan oppfylles ved bruk av andre virkemidler enn fortrinnsrett. For det andre kom Høyesteretts flertall til at konvensjonens bestemmelser om fortrinnsrett for havnearbeidere uansett må stå tilbake for EØS-lovens § 2. Denne bestemmelsen gir EØS-avtalen og Norges forpliktelser etter denne forrang ved motstrid med norsk lov. Høyesteretts flertall uttaler i domspremissenes avsnitt 123 og 124:

«Formålet med ILO-konvensjon nr. 137 synes å være å skaffe havnearbeidere ordnede arbeids- og lønnsforhold, se konvensjonen artikkel 2. Disse hensynene kan ivaretas på annen måte enn ved en fortrinnsrett til losse- og lastearbeid for en gruppe arbeidstakere. Etter arbeidsmiljøloven § 14-9 nr. 1 skal arbeidstakere som hovedregel ansettes fast. Tilfredsstillende lønnsforhold kan fremforhandles ved tariffavtale. Krav til sikkerhet kan sikres ved opplæring og sertifisering av arbeidstakerne.

Uansett hvordan ILO-konvensjon nr. 137 artikkel 3 skal forstås, må den etter EØS-loven § 2 stå tilbake for etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31.»

Flertallet slutter seg til Høyesteretts flertallsvotum. Flertallet er enig i at Norges konvensjonsforpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 137 kan oppfylles på andre måter enn ved innføringen av fortrinnsrett for havnearbeidere gjennom lov eller forskrift, for eksempel ved tilfredsstillende arbeidsmiljølovgivning, gode tariffavtaler og annen nasjonal praksis. Flertallet slutter seg også til Høyesteretts vurdering av grensen for

motstrid mellom norsk rett og EØS-avtalen, som blant annet bygger på EFTA-domstolens rådgivende tolkningsuttalelse.

Flertallet understreker Stortingets ultimative lovgivningskompetanse, men minner om at en lovbestemt fortrinnsrett vil bli tolket innskrenkende eller satt til side av domstolene med hjemmel i EØS-loven § 2, dersom Stortinget ikke eksplisitt går inn for å fravike EØS-avtalen og kollisjonsregelen i EØS-loven § 2. Flertallet understreker at det vil være svært utfordrende å gjennomføre en fortrinnsrett ved forskrift, da denne, uavhengig av teknisk utforming, må stå tilbake for EØS-loven ved motstrid med EØS-forpliktelsene, jf. lex superior-prinsippet.

Flertallet mener det er uaktuelt å endre EØS-loven eller vedta lover som bryter med Norges EØS-forpliktelser og dermed setter EØS-avtalen i spill, ikke minst på grunn av rettighetene den sikrer norske arbeidstakere.

Flertallet viser til tariffavtalen Havne- og terminaloverenskomsten, som ble fremforhandlet mellom partene i arbeidslivet etter Holship-dommen i Høyesterett. Et overveldende flertall hos begge parter viste til at avtalen balanserte hensynene til havnearbeiderne på den ene siden og arbeidsgiverne, brukerne av havnene og EØS-avtalen på den annen side. Det er også positivt at private havner så vel som offentlige ble omfattet av avtalen.

Flertallet fremhever at både LO og NHO uttalte seg positivt til inngåelsen av overenskomsten. LO påpekte blant annet at de på sikt trodde avtalen ville føre til flere havnearbeidere i Norge, og at det var grunn til å gratulere partene med avtalen. Flertallet støtter denne vurderingen og ser derfor ikke behov for å gripe direkte inn i tariffoppgjøret mellom partene.

Flertallet vil videre påpeke at det etter Norges tilslutning til ILO-konvensjon nr. 137 ble implementert strengere reguleringer, som ga bedre og tryggere lønns- og arbeidsvilkår for havnearbeiderne, blant annet gjennom arbeidsmiljølovene og tariffavtaler. Flertallet vil derfor påpeke at Norges forpliktelse til å sikre havnearbeiderne gode og trygge arbeids- og lønnsvilkår må anses å være oppfylt.

Flertallet understreker at ILO-konvensjon nr. 137 hverken er inkorporert i de gamle tariffavtalene mellom partene eller i den nye Havne- og terminaloverenskomsten. Flertallet vil fremheve viktigheten av at ILO-konvensjonen nr. 137 ikke gis direkte virkning i norsk rett, da dette vil flytte mer makt vekk fra nasjonal kontroll.

Flertallet påpeker at fortrinnsrettsbestemmelser i loven kan medføre en større bruk av innleie av arbeidskraft, slik det var tidligere. Dette vil motvirke hovedregelen i norsk arbeidsliv om faste stillinger og er hverken tilrådelig eller ønskelig.

Flertallet viser til at fortrinnsretten tidligere ga en monopollignende situasjon hvor havnekontorene og havnearbeiderne med fortrinnsrett kontrollerte arbeidet i havnene. Dette svekket effektiviteten i sjøtransporten og ga økte kostnader for havnebrukerne og særlig for lokalt næringsliv i distriktene. Ved en gjeninnføring kan svekket konkurransekraft for sjøtransport få betydning for ambisjonen om å flytte en større andel av godstransporten fra vei til sjø. Flertallet mener derfor det er ønskelig med sunn konkurranse som også ivaretar interessene til havnearbeiderne. I Stortingets høring ble dette synet også bifalt av majoriteten av høringsinstansene.

Flertallet mener forslaget kan få uheldige konsekvenser for skip og havnearbeidere. Dagens skip har ofte spesialiserte og høyteknologiske laste- og losseinnretninger som de ansatte om bord på skipene har særlig kompetanse til å håndtere. Dersom andre skal benytte seg av disse innretningene, vil risikoen for ulykker og uønskede hendelser øke.

Flertallet påpeker at høringsinstansene ikke hadde konkrete løsninger på hvordan man kan etablere en fortrinnsrett som ikke er i strid med EØS-rettens bestemmelser om blant annet etableringsfrihet. Det overveldende flertallet av høringsinstansene støttet ikke forslaget, og viste til at de anså ILO-konvensjon nr. 137 som oppfylt i Norge. Advokatforeningen mente det ikke er nødvendig å innføre fortrinnsrettsbestemmelser, da havnearbeidernes interesser kan ivaretas på andre vis, uavhengig av synet på om ILO-konvensjon nr. 137 er oppfylt.

Flertallet viser avslutningsvis til vurderingen av Norges konvensjonsforpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 137, som skal gjennomføres av Arbeids- og sosialdepartementet, som følge av at det ikke foreligger en avtale mellom partene om fortrinnsrett for havnearbeidere. Flertallet avventer vurderingen fra departementet og vil da se på eventuelle tiltak.

Flertallet tilrår på dette grunnlag at representantforslaget ikke vedtas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det fra arbeidstakersiden ble fremhevet at den nye tariffavtalen verken omhandler fortrinnsretten eller andre bestemmelser i ILO-konvensjon 137. Da de tidligere avtalene utløp, ble også grunnlaget for definisjon av havnearbeidere og havnearbeid borte. Dermed fins det etter LOs mening ikke lenger noe grunnlag for å fastslå hvem det er som nå er vernet av konvensjonen. Dermed kan heller ikke ILO-konvensjonen nå sies å være gjennomført i Norge, slik vi er forpliktet til gjennom ratifisering. LO viste dermed til at det som nå gjenstår av muligheter, er å gjennomføre konvensjonens bestemmelser gjennom lov eller forskrift.

Fra arbeidsgiversiden ble det vist til at Holshipdommen anså fortrinnsrett til havnearbeid som å være i strid med EØS-regelverket, og at ILO-konvensjon 137 må stå tilbake for EØS-regelverket. NHO viste dessuten til at hovedmålet med ILO-konvensjon 137 er ivaretatt gjennom den nye tariffavtalen, som er basert på faste ansettelser i stedet for innleid arbeidskraft fra bemanningsbyråer og losse- og lastekontorer. De viste til at grunnlaget for ILO-konvensjon 137 ikke lenger er til stede, men at den likevel må kunne anses som gjennomført ved praksis.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til Høyesterettsdommen av 16. desember 2016, som etter råd fra EFTA-domstolen vurderte det slik at fortrinnsretten for havnearbeidere, slik den var iverksatt i Norge, var å anse som i strid med EØS-retten, men ikke at fortrinnsrett for havnearbeidere i seg selv, slik den er nedfelt i ILO-konvensjon 137, er i strid med EØS-retten.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at statsråden i sitt svarbrev vedrørende representantforslaget opplyser at regjeringen i løpet av høsten 2018 vil foreta en vurdering av om forpliktelsene etter ILO-konvensjon 137 er oppfylt eller ikke, etter signaler fra partene i den nye tariffavtalen.

Komiteen viser til at det under komiteens høring i saken 7. mai 2018 kom klart til uttrykk at det er ulike syn mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden på hva som nå er status for Norges gjennomføring av ILO-konvensjon 137.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at Norge fortsatt er bundet av ILO-konvensjon 137. Det gjelder både kravet til en definisjon av havnearbeidere og havnearbeid, kravet om et register over definerte havnearbeidere og deres fortrinnsrett. Ingen av disse kravene er i dag innarbeidet i den nye tariffavtalen. Vi vet derfor ikke lenger hvem som omfattes av konvensjonen. Disse medlemmer viser derfor til at ILO-konvensjon 137 ikke lenger kan anses å være gjennomført i Norge gjennom praksis. Da gjenstår i henhold til konvensjonens krav kun lov eller forskrift.

Disse medlemmer viser til at NHO og Bedriftsforbundet under komiteens høring ga uttrykk for at ILO-konvensjon 137 er ivaretatt gjennom den nye tariffavtalen, som er basert på faste ansettelser i stedet for innleid arbeidskraft fra bemanningsbyråer og losse- og lastekontorer. NTF og LO viste på sin side til at situasjonen i havnene stadig forverres ved at flere bruker sjøfolk under bekvemmelighetsflagg til lossing og lasting etter at fortrinnsretten, slik den var gjennomført i Norge, ble opphevet. De viser til betydelig grad av sosial dumping

og hyppigere bruk av deltid, i strid med ILO-137 sine intensjoner, der fast og regelmessig sysselsetting vektlegges. De viste også til omfattende brudd på de internasjonale avtalene for sjøfolk, som krever overtidsbetaling etter fastsatt sats for sjøfolk som benyttes til slikt arbeid. Disse medlemmer viser i den forbindelse i tillegg til Dokument 15:1601 (2017–2018) med spørsmål om hvordan fortrinnsretten etter ILO-137 er å forstå for områder etter «eksklusiv råderett».

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen etter samarbeid med partene, legge frem forslag til endringer i lov eller forskrift, som sikrer at Norge oppfylder sine forpliktelser etter ILO-konvensjon 137.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at forslag til endringer i lov eller forskrift omfatter en definisjon av begrepene havnearbeid og havnearbeidere, etablering av et register over havnearbeidere som anses omfattet av konvensjonen, og en gjeninnføring av fortrinnsretten for etablerte havnearbeidere.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti vil vise til at flertallet i komiteen i sine merknader bevisst argumenterer for at gjeninnføring av fortrinnsrett for havnearbeidere vil være svært utfordrende, da denne fortrinnsretten vil måtte stå tilbake for EØS-loven ved motstrid ved EØS-forpliktelsene, jf. lex superior-prinsippet. Flertallet mener sågar at det er uaktuelt å «[...] vedta lover som bryter med Norges EØS-forpliktelser og dermed setter EØS-avtalen i spill.» Disse medlemmer lar seg imidlertid ikke vippe av pinnen av slike argumenter, men forstår godt hvorfor flertallet gjør dette.

For disse medlemmer skal norske tariffavtaler, norsk arbeidslivslovgivning og ILO-konvensjoner ha forrang foran EU-rett. Dette er for øvrig helt i tråd med hva Norges største arbeidstakersammenslutning har slått fast.

Saken om ILO-konvensjon nr. 137 og havnearbeidernes fortrinnsrett er særlig interessant i lys av dette. Norge har sluttet seg til konvensjonen. Norske myndigheter har ikke ytret noe ønske om å tre ut av konvensjonen. Statsråden skriver i sitt brev til komiteen av 30. april:

«Som det er gjort rede for ovenfor, angir ILO 137 at konvensjonen primært skal gjennomføres gjennom praksis eller gjennom avtaler mellom partene.

Som en følge av at det ikke lenger foreligger en avtale mellom partene som oppfylder forpliktelsene i ILO-konvensjon 137, er regjeringen i gang med å vur-

dere saken.»

Disse medlemmer merker seg at statsråden her skriftlig bekrefter «at det ikke lenger foreligger en avtale mellom partene som oppfylder forpliktelsene i ILO-konvensjon 137». Disse medlemmer vil vise til at flertallet i komiteen imidlertid går langt i å hevde at Norges forpliktelser i ILO-konvensjon nr. 137 er oppfylt når flertallet skriver følgende:

«Flertallet vil videre påpeke at det etter Norges tilslutning til ILO-konvensjon nr. 137 ble implementert strengere reguleringer, som ga bedre og tryggere lønns- og arbeidsvilkår for havnearbeiderne, blant annet gjennom arbeidsmiljølovene og tariffavtaler. Flertallet vil derfor påpeke at Norges forpliktelse til å sikre havnearbeiderne gode og trygge arbeids- og lønnsvilkår må anses å være oppfylt.»

Disse medlemmer mener Norge ikke oppfylder forpliktelsene i ILO-konvensjon nr. 137. Disse medlemmer ser derfor ikke noe behov for at regjeringen foretar en vurdering av hvorvidt forpliktelsene etter ILO-konvensjon nr. 137 er oppfylt eller ikke. Disse medlemmer vil i stedet anmode regjeringen om å prioritere å legge frem forslag til endringer i lov eller endre forskrift, som sikrer at Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 137 blir oppfylt.

Disse medlemmer vil videre vise til at flertallet i komiteen i sine merknader skriver om tidligere fortrinnsrett at denne:

«[...] ga en monopollignende situasjon hvor havnekontorene og havnearbeiderne med fortrinnsrett kontrollerte arbeidet i havnene. Dette svekket effektiviteten i sjøtransporten og ga økte kostnader for havnebrukerne og særlig for lokalt næringsliv i distriktene. Ved en gjeninnføring kan svekket konkurransekraft for sjøtransport få betydning for ambisjonen om å flytte en større andel av godstransporten fra vei til sjø.»

Disse medlemmer er også her uenig med flertallet. Disse medlemmer vil vise til at det i 2016 var 248 Norsk Transportarbeiderforbund-medlemmer igjen på de tre havneoverenskomstene; 166 medlemmer på Rammeavtalen, 74 på Sør- og Nord-Norgeavtalen og 8 på Havneoverenskomsten. Dette var 14,7 pst. sammenlignet med 1985, da Norsk Transportarbeiderforbund hadde 1 689 losse- og lastearbeidere som medlemmer. I samme periode var det en betydelig økning i tonnasje som gikk over norske havner, i perioden 1985 til 2011 var veksten alene på 42,7 pst.

Disse medlemmer vil videre vise til at det i havnene er mange brukere med svært ulike behov for arbeidskraft; noen brukere har noenlunde faste anløp, men med lange mellomrom, og noen har bare sporadiske anløp. Godsmengden og arbeidsmengden varierer mye for de ulike anløpene, noen anløp har kort liggetid og lite gods, for eksempel passasjerfergene, mens andre

har store godsmengder der det brukes et døgn eller mer på lossingen/lastingen. Noen har behov for få folk for å utføre jobben, kanskje bare en mann, mens andre har behov for flere, eksempelvis 8–10 mann. Disse medlemmer mener dette underbygger at det er nødvendig å regulere arbeidet i havnene. Havnebrukerne har også ulike behov ut fra hvilke typer skip det er tale om.

Disse medlemmer vil vise til at etableringen av losse- og lastekontor (administrasjonskontor) ivaretok havnearbeidernes behov for faste heltidsansettelser og ga havnebrukerne nødvendig fleksibilitet. Dette systemet ble gjort til del av den norske gjennomføringen av ILO-konvensjon nr. 137, og definisjonen av «havnearbeider» fremgår av regjeringens rapport til ILO i 1976, om at en havnearbeider er:

«[...] alle arbeidere som har havnearbeid som sin hovedbeskjeftigelse og som er regelmessig knyttet til og som er bundet til å stå til disposisjon for et bestemt kontor etablert av en overenskomst mellom hovedorganisasjonene for arbeidsgiverne og arbeiderne, eller som er drevet av en av disse organisasjonene.»

Disse medlemmer viser til at med en varierende og ofte uforutsigbar oppdragsmengde per bruker per dag, uke og måned vil det ikke være mulig å ha en fast ansettelse hos brukerne som kan ivareta fast ansettelse for å ivareta losse- og lastearbeidet. I beste fall ville dette ført til deltidsansettelser med svært liten stillingsbrøk hos de fleste brukerne, men antakelig ville det ført til at arbeiderne ble hentet inn til det enkelte oppdrag. Ved å se på oppdragsmengden i hele havnen og for alle brukere under ett ble det muligheter for faste losse- og lastearbeidere med nødvendig kompetanse for å utføre arbeider, jf. ILO-konvensjon nr. 152 om yrkesmessig sikkerhet og helse i havnearbeid. Losse- og lastekontorene sikret nettopp en felles løsning for alle brukerne i havnene og ivaretar losse- og lastearbeidernes rett til «fast eller regelmessig sysselsetting» eller «minimumsperioder med sysselsetting eller en minimumsinntekt» etter ILO 137 art. 2.

Disse medlemmer vil videre vise til at losse- og lastearbeiderne tidligere hadde en fortrinnsrett til losse- og lastearbeid – ikke et monopol, slik flertallet i komiteen fremlegger det som. Denne fortrinnsretten ble administrert av Administrasjonskontoret hvor arbeidsgiverne hadde flertall.

Administrasjonskontorene drives som et «non-profit»-selskap, var selvstendige organisasjoner/bedrifter og registrert i Brønnøysund-registeret.

Måten arbeidet ble organisert på, var at havnebrukerne meldte inn alle anløp til Administrasjonskontoret, som så satte opp arbeidslistene der havnearbeiderne ble fordelt på de ulike skipsanløpene. Administrasjonskontoret hadde fleksibilitet til å tilpasse plasseringen av losse- og lastearbeidernes arbeidstid ut fra behovet i

havna. Når behovet var større enn hva som kunne utføres av fast ansatte losse- og lastearbeidere, gav supplementarbeidere ekstra fleksibilitet. Når det unntaksvis ikke kunne stilles tilstrekkelig antall havnearbeidere for å få gjennomført en effektiv lossing og lasting, ble det gjort avtaler om at andre kunne utføre jobben – ofte gjennom et samarbeid med skipets mannskap, som etter avtale fikk lov til å utføre arbeidet om bord, og losse- og lastearbeidere som utfører arbeidet i land.

Som følge av at mange skipsanløp i norske havner kommer i helgene, må det i en del tilfeller arbeidsmessig benyttes andre enn de faste losse- og lastearbeiderne. Disse medlemmer vil vise til at det i Drammen havn gjelder særlige utfordringer forbundet med lossing av bilbåtene. I slike tilfeller er det helt nødvendig å bruke flere ansatte enn gruppen med fast ansatte. Dersom bare de faste losse- og lastearbeiderne skulle utføre dette arbeidet, ville liggetiden for disse båtene bli urimelig lang.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn understreke at kombinasjonen av organiseringen med administrasjonskontorer ved havnene og laste- og lossearbeidernes fortrinnsrett både sikret effektivitet og lavest mulig kostnader for næringslivet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram forslag til endringar i lov eller forskrift for å realisera hamnearbeidarar sin fortrinnsrett gjennom ILO-konvensjon 137.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa etter samarbeid med partene, leggje fram forslag til endringar i lov eller forskrift, som sikrer at Norge oppfyller sine forpliktelser etter ILO-konvensjon 137.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringa sikre at forslag til endringar i lov eller forskrift omfattar en definisjon av begrepa havnearbeid og havnearbeidare, etablering av et register over havnearbeidare som anses omfattet av konvensjonen, og en gjeninnføring av fortrinnsretten for etablerte havnearbeidare.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringa leggje fram forslag til endringar i lov eller forskrift for å realisera hamnearbeidarar sin fortrinnsrett gjennom ILO-konvensjon 137.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:206 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantane Per Olaf Lundteigen, Sigbjørn Gjelsvik, Sandra Borch, Ole André Myhrvold, Liv Signe Navarsete og Siv Mossleth om å sikra fortrinnsretten for hamnearbeidarane – vedtas ikke.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 31. mai 2018

Erlend Wiborg

leder

Lise Christoffersen

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Arbeids- og sosialdepartementet ved statsråd Anniken Hauglie til arbeids- og sosialkomiteen, datert 30. april 2018****Svar til Stortinget vedr. representantforslag 206 S (2017–2018) om å sikre fortrinnsretten for havnearbeidere**

Jeg viser til brev fra komiteén 12. april 2018 der det bes om en vurdering av representantforslag 206 S (2017–2018) fra stortingsrepresentantene Lundteigen, Gjelsvik, Borch, Myhrvold, Navarsete og Mossleth. Representantene foreslår at regjeringen bes legge fram forslag til endringer i lov eller forskrift for å realisere havnearbeidere sin fortrinnsrett gjennom ILO-konvensjon 137.

Jeg vil starte med å gi en kort omtale av den aktuelle ILO-konvensjonen, det vil si ILO-konvensjon nr. 137 om sosiale følger av nye metoder for godsbehandling i havner (ILO 137). Konvensjonen ble vedtatt i 1973 og ratifisert av Norge i 1974. Bakgrunnen for konvensjonen var at det hadde foregått viktige endringer i metoder for godsbehandling i havner, som bruk av containere og økt mekanisering og automatisering. Konvensjonen skulle bidra til at arbeidstakerne fikk ta del i de godene som fulgte med innføringen av nye arbeidsmetoder, og at de ble sikret en bedring i sin situasjon gjennom blant annet fast sysselsetting og stabile inntekter. Oppsummert var konvensjonens hovedformål å sikre havnearbeiderne fast sysselsetting og stabil inntekt, i stedet for bruk av «løsarbeidere».

Konvensjonen slår fast at den skal gjelde for arbeidere som til vanlig er disponible for arbeid som havnearbeidere og som er avhengige av dette arbeid som sin viktigste årlige inntekt (art. 1). Havnearbeiderne skal sikres fast eller regelmessig sysselsetting så langt det er mulig (art. 2). Det skal opprettes og ajourføres registre over alle yrkeskategorier av havnearbeidere. Disse havnearbeiderne skal ha fortrinnsrett til havnearbeid. Samtidig plikter de registrerte havnearbeiderne å være disponible for slikt arbeid (art. 3).

Det følger av konvensjonen at det skal oppmuntres til samarbeid mellom partene i arbeidslivet for å ivareta de hensyn konvensjonen skal sikre, med deltakelse fra myndighetene «når det passer». Konvensjonen skal først og fremst gjennomføres i tariffavtaler eller praksis mellom arbeidslivets parter. I den grad dette er gjort, legger konvensjonen ikke opp til lovgivning.

Stortinget ratifiserte konvensjonen 10. juni 1974. Departementet (Kommunal- og arbeidsdepartementet) viste da til at definisjonen av havnearbeider fulgte av reglene om dagpenger til havnearbeidere. Etter disse reglene var en havnearbeider knyttet til et kontor som forestår arbeid i havnene etter overenskomst mellom

partene. I senere rapporter til ILO ble det lagt til grunn at definisjonen av havnearbeider følger av de tariffavtaler som regulerer havnearbeid, og hvilke arbeidstakere som er omfattet av disse. Kravene til registrering og fortrinnsrett var ivarettatt gjennom praksis, dvs. i de avtaler som eksisterte mellom Norsk Arbeidsgiverforening og LO, som ble videreført i avtalene mellom NHO/NHO Logistikk og Transport (NHO LT) og LO/Norsk Transportarbeiderforbund (NTF), blant annet Rammeavtalen (se nedenfor).

Det skal rapporteres jevnlig til ILO på ratifiserte konvensjoner. Norges første rapport på ILO 137 ble avgitt i 1976 og det ble i rapporten redegjort for hvilke tiltak som var gjennomført for å implementere konvensjonen. I 1976 var det om lag 3 000 havnearbeidere. Antallet havnearbeidere har blitt gradvis redusert og i rapporten til ILO i 2012 ble det rapportert inn 413 havnearbeidere i 42 havner.

Det var fram til 2017 to tariffavtaler mellom LO/NTF og NHO/NHO LT som regulerte arbeidet i norske havner - Rammeavtalen og Nord- og Sør-Norgeavtalen. Avtalene regulerte hvem som kunne utføre losse- og lastearbeid. Fortrinnsretten for havnearbeidere var klart formulert i Rammeavtalen.

Rammeavtalen bestemte at registrerte havnearbeidere hadde fortrinnsrett til alt laste- og lossearbeid. Det ble opprettet et administrasjonsorgan i de enkelte havner (ofte kalt administrasjonskontoret for losse- og lastearbeidere). I de største havnene var havnearbeiderne ansatt på administrasjonskontoret. Speditører mv. på havnene som skulle ha arbeid utført, kjøpte da disse tjenestene fra kontoret. Tilsvarende pliktet arbeiderne å utføre de arbeidsoppgaver som administrasjonskontoret tok på seg. Rammeavtalen inneholdt ingen egen definisjon av havnearbeidere, men i praksis var det ansatte på administrasjonskontorene som ble antatt å være omfattet av definisjonen.

I representantforslaget viser forslagsstillerne til den såkalte Holship-saken fra Høyesterett som omhandlet den aktuelle fortrinnsretten etter ILO 137, og jeg finner grunn til å omtale denne kort. Høyesterett avsa i desember 2016 dom i en sak anlagt av NTF mot Holship Norge AS angående lovligheten av en varslet boikott. Målet med den varslede aksjonen var å tvinge selskapet Holship AS til å rette seg etter Rammeavtalen. Høyesterett kom til at den varslede boikotten var ulovlig fordi den var i strid med EØS-retten. Høyesterett fant at reglene i tariffavtalen om fortrinnsrett til laste- og lossearbeid for en gruppe arbeidstakere utgjorde en ulovlig restriksjon

på retten til fri etablering som følger av EØS-avtalen artikkel 31.

Når det gjaldt foreningsfriheten etter Grunnloven og EMK, viste Høyesterett til at denne må avveies mot etableringsretten. Høyesterett kom til at den fortrinnsretten som ble krevet, ikke tilfredstilte kravet til rimelig balanse mellom etableringsretten og en eventuell grunnleggende rett til boikott.

I september 2017 inngikk tariffpartene en ny overenskomst – Havne- og terminaloverenskomsten – som erstatter Rammeavtalen og flere andre overenskomster for arbeid i havnene. Denne nye overenskomsten favner vidt, og gjelder for både havneterminaloperatører og laste- og lossekontorenes egne ansatte. Den kommer til anvendelse ved havneterminaler ved både offentlige og private havner.

Tariffpartene er enige om at terminalarbeid i hovedsak skal utføres av terminalarbeidere, og baseres på faste heltidsstillinger. Overenskomsten omhandler ikke fortrinnsretten eller ILO 137 direkte. På denne bakgrunn har partene signalisert at myndighetene nå må vurdere om forpliktelsene etter ILO-konvensjonen er oppfylt.

Som det er gjort rede for ovenfor, angir ILO 137 at konvensjonen primært skal gjennomføres gjennom praksis eller gjennom avtaler mellom partene.

Som en følge av at det ikke lenger foreligger en avtale mellom partene som oppfyller forpliktelsene i ILO-konvensjon 137, er regjeringen i gang med å vurdere saken. Arbeidslivets parter er informert om at regjeringen har startet dette arbeidet. Det tas sikte på å gjennomføre en slik vurdering i løpet av høsten 2018.

Konvensjonen har tre hovedmål. Havnearbeiderne skal sikres fast eller regelmessig sysselsetting så langt det er mulig. I tillegg skal det foreligge et register over alle yrkeskategorier av havnearbeidere. Disse havnearbeiderne skal ha fortrinnsrett til havnearbeid. Konvensjonen angir ikke nærmere hvordan dette skal gjøres, og det foreligger ulike løsninger i landene som har ratifisert konvensjonen. ILO har blant annet i *General Survey of the reports concerning the Dock Work Convention* fra 2002 pekt på at de enkelte landene skal kunne finne fram til den praksis som er best egnet til å oppfylle konvensjonen i den aktuelle situasjonen.

Det har gått lang tid siden konvensjonen opprinnelig ble implementert i Norge. Det har i den perioden vært stor utvikling i organiseringen av arbeid i norske havner, og arbeidslivet generelt. Denne utviklingen har også hatt betydning for havnearbeidernes situasjon.

I det pågående arbeidet vil regjeringen blant annet se på hvordan arbeidet i norske havner er organisert i dag. Det er viktig å se på hvilken praksis som foreligger, og om praksis eller forpliktelser i avtalen mellom partene oppfyller enkelte av konvensjonens krav, uten at det er henvist direkte til konvensjonen.

Ved ev behov for endringer, vil regjeringen følge opp dette på vanlig måte, og involvere partene i arbeidet.

